



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.15/1997/10  
17 February 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

### 预防犯罪和刑事司法委员会

第六届会议

1997年4月28日至5月9日，维也纳

临时议程项目 6\*

#### 国际合作打击跨国犯罪

#### 刑法在环境保护中的作用

#### 秘书长的报告

#### 提 要

本报告是根据经济及社会理事会第 1996/10 号决议编写的。它载有从各国政府和其他来源收到的关于刑法在环境保护中作用的资料，涵盖了它们就建立适当机制实施刑法保护环境的可行性表示的各种看法，并概述了预防犯罪和刑事司法委员会请求采取的该项行动。

---

\* E/CN.15/1997/1.

## 目 录

|  | 段 次     | 页 次 |
|--|---------|-----|
| 导言 .....                               | 1 - 5   | 3   |
| 一. 从会员国收到的资料 .....                     | 6 - 56  | 4   |
| A. 双边和多边协定 .....                       |         |     |
| B. 国家立法的发展 .....                       | 6 - 9   | 4   |
| C. 实施环境立法的主动行动 .....                   | 10 - 35 | 5   |
| D. 关于环境犯罪情况的统计资料 .....                 | 36 - 45 | 11  |
| E. 建立适当机制实施刑法保护环境的可行性 ...              | 46 - 53 | 14  |
|  | 54 - 56 | 16  |
| 二. 从联合国组织系统和其他政府间和非政府组织<br>收到的资料 ..... |         |     |
| A. 联合国系统 .....                         | 57 - 82 | 18  |
| B. 政府间组织 .....                         | 57 - 70 | 18  |
| C. 非政府组织 .....                         | 71 - 74 | 21  |
| 三. 国际合作 .....                          | 75 - 82 | 22  |
| A. 关于能力建设的专著 .....                     | 83 - 87 | 24  |
| B. 技术合作项目 .....                        |         |     |
| C. 数据库 .....                           | 83      | 24  |
| D. 专家名册 .....                          | 84 - 85 | 24  |
|  | 86      | 25  |
| 四. 结论和委员会请求采取的行动 .....                 | 87      | 25  |
|  | 88 - 92 | 26  |

## 导 言

1. 根据经济及社会理事会第 1993/32 号决议，在 1995 年 4 月 29 日至 5 月 8 日在开罗举行的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会举行期间，举办了为期两天的关于国家一级和国际一级的环境保护：刑法的潜能和局限的讲习班。\*
2. 经济及社会理事会在第 1995/27 号决议第二节中请秘书长以及联合国区域间犯罪和司法研究所和预防犯罪和罪犯待遇区域研究所继续开展促进发展预防、管理和其他关于刑法在保护环境方面的作用的战略的研究、信息交流、培训和技术合作工作，重点放在：（a）需要评估和咨询服务；（b）援助审查重新起草立法和发展有效的基础设施；和（c）培训刑事司法和管理机构人员。
3. 经社理事会在第 1996/10 号决议中重申了上述任务，它在该决议中决定，保护环境中的刑法问题应继续成为预防犯罪和刑事司法委员会今后各届会议的一个优先问题。在同一项决议中，经社理事会认识到在实施国内和国际环境刑法方面加强国际合作，促进这方面的业务活动和不仅应在国家一级而且应在国际一级保护环境所具有的重要性。
4. 在同一项决议中，经社理事会请秘书长征求会员国的意见，以便确定建立适当机制实施刑法保护环境的可行性并和会员国和在环境保护领域里积极开展工作的其他机构保持密切的合作，特别是在技术合作和援助领域，并继续收集关于国家环境刑法及区域和多国活动的资料。
5. 本报告提供了从以下会员国所收到答复的概要：奥地利、白俄罗斯、巴西、智利、哥伦比亚、克罗地亚、塞浦路斯、芬兰、危地马拉、印度、以色列、日本、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、巴拉圭、西班牙和美利坚合众国。它还包含从联合国组织系统所收到答复的概要，尤其是从以下单位：经济社会资料及政策分析部、发展支助和管理部、欧洲经济委员会（欧洲经委会）、亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国环境规划署（环境署）、联合国训练和研究所、联合国大学；联合国粮食及农业组织（粮农组织）、世界卫生组织（卫生组织）、国际海事组织（海事组织）和联合国工业发展组织（工发组织）。以下的政府间组织也作出了贡献：独立国家联合体、欧洲委员会、国际移民组织和欧洲安全和合作组织。以下的非政府组织也给予了答复：加勒比养护协会、地球之友协会、国际律师协会、

---

\* 关于讲习班的报告，见《第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的报告，开罗，1995 年 4 月 29 日至 5 月 8 日》（A/CONF.169/16/Rev.1，第 355 至 369 段）。本报告随后将作为出售的联合国出版物发行。

国际社会学、惩罚和教养调研中心、国际环境法理事会、各国议会联盟、日本律师协会联合会和国际青年律师协会。

## 一. 从会员国收到的资料

### A. 双边和多边协定

6. 保护环境的国际责任的原则载于《斯得哥尔摩宣言》中，据此各国负有义务保护生活的环境和质量。这一原则在《关于环境与发展的里约热内卢宣言》的原则 7 及原则 13 中作了进一步的强调，原则 7 指出“各国应本着全球伙伴精神，为保存、保护和恢复地球生态系统的健康和完整进行合作”，而原则 13 则强调，各国应制定关于污染和其他环境损害的责任以及赔偿受害者的国内法。各国还应迅速并且更坚决地进行合作，进一步制定关于在其管辖或控制范围内的活动对在其管辖外的地区造成的环境损害的不利影响的责任和赔偿的国际法”。

7. 近来缔结的几乎所有环境公约都载有一项要求缔约国采取适当的措施确保有效地执行和实施各公约的条款。然而只有很少几个公约要求缔约国对环境罪行实行刑事处罚。这些公约包括《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》，尤其是第 9 条第 5 款、1973 年《濒危野生动植物物种国际贸易公约》第八条、1973 年《防止船舶污染公约》第 4 条、以及非洲统一组织通过的 1991 年《禁止危险废料进口非洲和管制非洲境内危险废料越界移动问题巴马科公约》。

8. 许多会员国缔结了关于保护环境的双边和多边条约。奥地利、塞浦路斯、芬兰、危地马拉、以色列、墨西哥和美国向秘书长提供了详尽的清单，它们载有关于已缔结的主要双边和多边条约以及确保这些条约得到执行的国家立法的信息。芬兰报告说，其刑法典中的某些条款以国际公约为依据。在以色列，环境部及其机构使用由环境法律和管辖诸如许可证发放、规划和公共卫生等一般事项的法律所提供的所有行政、技术和法律措施来执行以色列已签署和批准的双边和多边条约。墨西哥强调指出，根据国际公约颁布国家法律文书不仅仅是为了确保国家执行这些公约，还是为了保护墨西哥的自然资源。

9. 此外，奥地利提到了实施《申根协定》的《公约》，奥地利已签署但还没有批准这一公约，据此，只有在犯有已列出罪行之一的情况下才允许执行跨界监视和起诉，这些罪行还包括“有毒和有害物质的非法交易”。此外，奥地利和芬兰还提及了已在欧洲委员会框架内精心制订的一项关于

根据刑法进行环境保护的欧洲公约草稿。在以色列，环境部正在审查和执行 1996 年 4 月 22 日至 26 日在泰国清迈举行的关于环境法遵守和实施情况的第四次国际会议上提出的建议。

## **B. 国家立法的发展**

10. 虽然关于环境保护的国家法律已在许多国家颁布，但是关于环境保护的法律条文大多数分布在各种法律和条例中，重点主要放在有害废弃物、水、空气和土壤污染、动植物濒危物种的贩运、噪音污染和核材料的贩运，并载于关于这些问题的各种法律中。关于国家立法发展的答复显示，在国家一级保护环境是根据各种法律和以多种方式实行的。

### **1. 宪法**

11. 许多国家已加强了对环境的保护工作，为此采用宪法保证来保护自然或更好地享有自然。奥地利、哥伦比亚和印度强调了确保健康环境的宪法条文。印度的法律框架受宪法条文管辖，这些条文责成各邦努力保护和改善环境，并强制要求每一个印度公民履行同样的任务。克罗地亚已采取积极措施，将环境作为一项最重要的因素和其发展的基础。该国宪法宣布保护自然和环境是宪法制度中的基本价值观念之一，规定人人有权享有健康的生活和环境，并进一步指出“只有为了保护共和国的利益和安全、自然、人类环境和人类健康，才可以例外地限制企业家的自由和财产权”。此外，为确保对环境的保护，创立了特别保护区，诸如海洋、森林和植物和动物区系。在奥地利，《联邦宪法关于全面保护环境的条例》表明该国致力于全面的环境保护，以此作为一种手段来预防作为人类生活根本基础的自然环境的退化，包括采取措施保护空气、水和土壤和预防噪音污染。哥伦比亚宪法法院承认这样的事实，健康的环境是适当地享有人生而具有的其他权利和的基本价值的先决条件。因此，环境政策应实施广泛的预防措施和控制，以便保护这一重要的资产。应该在一个广泛和协调的体系中系统制定惩罚条例，而且鉴于刑法的不完整性，应根据犯罪的严重性将惩罚条例按刑事性和行政性划分不同类别。

### **2. 刑法中的环境条文对环境法中的刑法条文**

12. 在答复中就如何处理环境罪可以区分出两种趋势。一是在刑法典中规定环境罪，另一种是在环境立法中规定刑事制裁。然而，采用这两种方法中的一种并不排斥另一种。在大多数国家，环境罪列入了关于不同专题的立法之中。

13. 当全面的刑法改革于 1975 年完成时，奥地利在刑法的核心内容中列出了具体的环境罪。《刑法典》的中现有条文经修订变成一部新的环境刑法，它于 1989 年 1 月 1 日生效，而且它具体提及土壤和水具有单独的法定利益，应该给予保护使之免受污染和损害。此外，在这两项受法律保护的利益方面的一项初步罪行也作为一项抽象的环境危害列入了该法之中，以便尽可能地预防生态损害。该法述及任意和过失性环境损害。由《刑法典》涵盖的其他罪行包括噪音污染、有害生态地处置废物和开办工厂、以及《刑法典》中例举的对动植物物种的其他危害。此外，奥地利法律还将次级刑法列入了特别是执行《濒危野生动植物物种国际贸易公约》的国家法律之中，据此，从事某些动植物品种活标本交易的人可判处最高达两年的刑期或罚款。

14. 在白俄罗斯，已为政府环境保护政策制定了一项总计划。白俄罗斯《刑法典》对诸如非法捕鱼和打猎、非法砍伐树木和污染水、土地和空气等危害环境的罪行规定了刑罚。刑罚包括罚款、没收、劳教和最高达五年的监禁。在环境保护、国家生态评价系统、对利用自然资源征税、特别保护区及保护点和废弃物方面也另外颁布了一些法律。

15. 智利颁布了《环境法》，它规定任何无意或有意损害环境的人必须对造成的损害进行恢复或支付适当的赔偿。因此，控制环境罪的手段不是惩罚，而是基本上由赔偿付款和罚金所构成的措施。《刑法典》所包含的条款对与动物和植物健康有关的罪行进行了分类。然而，由于这一法律的意图是保护居民的粮食供应，其范围是有限的。此外，1995 年颁布了若干最高法令，为有效地实施环境立法确立了环境体制框架。

16. 克罗地亚的《刑法典》规定对污染人类环境的犯罪行为处以刑事处罚，规定了个人因私和因公行为的责任，以及规定对污染饮用水和食物供应品的犯罪行为处以刑事处罚。这些罪行可分别判处三至五年的监禁。

17. 在塞浦路斯，保护环境是通过规定实行行政和刑事制裁的国家法律来实行的。这种制裁被直接用于惩罚环境损害，或在该罪行并不直接涉及环境损害而是涉及不遵守行政程序的案件中作为替代和补充手段。利用刑法来惩罚作为公共错误行为的环境损害，其目的是在必须保护环境的同时也保护公民，和惩罚作为道义错误的环境损害，因为保护环境本身就是目的。环境罪已列入了《刑法典》以及其他的法律，例如，关于渔业、来自工业的水污染和空气污染的控制、林业、石油、野生鸟类的保护和危险物质的法律。对使用炸药捕鱼处以罚款至五年的监禁。

18. 芬兰报告说，对环境罪的刑事制裁主要可以在《刑法典》中找到，有可能被判处监禁。关于环境罪和法人刑事责任的章节于1995年生效。法人可能因在其活动过程中犯有环境罪而受到惩罚。1995年颁布了含有环境罪条文的若干特别法，包括涉及诸如以下事项的法律：船舶污染的预防、水道、环境保护、古迹、森林保护、土壤、杀虫剂、降低噪音和废物管理。1994年的《公共保健法》和1989年的《化学品法》也规定了对环境罪的制裁措施。

19. 危地马拉列出了25部含有环境罪条文的法律和条例，最突出的是《刑法典》和《保健法》。另外有一些法律涉及诸如保护区、矿物、碳氢化合物、森林、渔业、杀虫剂和化肥。

20. 印度指出，除了《宪法》的有关条款，保护环境的主要法律条款也纳入了《印度刑法典》《刑事程序法》和《环境保护法》。《刑事程序法》授权行政部门管制和禁止引起污染和导致危害环境行为的产业或活动。

《印度刑法典》将若干影响环境的行为列为危害公共健康的罪行，例如有可能使传染病和危害生命疾病传播的过失行为。这些条款中的大多数被作为可予审理的罪行提及，这意味着警察可以自己作主对一项刑事案件立案。

《环境保护法》提供了控制环境污染的严格程序。该法授权政府采取保护环境的措施，发布指示和制定规章。违反该法的条款或根据该法颁布的命令被视为犯罪。遇有犯罪的是一个政府部门的情况，该部门的领导将承担刑事责任。其他的法律则规定了涉及森林、原子能、杀虫剂、和水及空气污染的刑事制裁。

21. 以色列的环境立法由国家和市政立法以及国际法所构成，并通过行政、民事和刑事措施来实施。环境立法的很大一部分侧重于刑事。环境立法既包括涉及具体环境问题的法律，也包括具有一般性质的法律，涉及诸如空气、水、海洋、噪音污染、许可证的发放和危害性物质的使用等问题。例如《商业法》许可证发放条文提出，通过规定发放许可证的特殊条件和允许关闭不遵守该法的工商企业来监督工业和商业。惩罚从罚款直至监禁。如果罪犯不是首次违反这一法律的话，可能会加重惩罚。虽然主管当局责成罪犯停止污染活动，但罪犯仍这么做，遇有这种案情，他会因破坏多持续的每一天而被加重判处罚金或监禁。另一种实施办法是行政责任，它使得业主、管理人员和执行人员因他们公司的罪行而受到起诉。采取行政行动还包括发布特别指示，命令个别污染人员采取具体清理行动，这就使得提出专业和技术的要求成为可能。虽然使用了民法，但毫无疑问，最有效

的法律执法工具是刑事诉讼，它显然具有若干强制执法的优点。它是一项有效的威慑工具，对那些身居高位的人，诸如大企业的经理尤其是如此。

22. 日本颁布的许多法律载有关于保护环境条款。《刑法典》含有关于诸如在煤气泄漏和水及供水系统等领域的环境罪条款。另外一些法律涉及诸如自然保护、自然公园、濒危物种的保护、空气、水和海洋污染控制、和废物处置和公共清扫等问题。此外，若干地方政府已制定了它们自己的规则以保护当地的环境。

23. 在马来西亚，关于环境的主要法律是 1974 年《环境质量法》及其辅助性的法律，它们涉及诸如许可证发放、清洁空气、污水和工业废水、垃圾、海洋污染和铅的控制和尾气排放。

24. 在墨西哥，联邦环境当局已制定了管理生活、社会和经济活动的法律、条例和正式标准。《刑法典》确立了生态性的罪行，例如它们涉及有损于国家财富和消费的非法毁坏原材料、树木、农业和工业产品或生产资料，以及涉及哺乳动物或海洋脊椎动物和水生物种的保护。惩处包括罚款和最高达三年的监禁。其他的生态罪涉及通过焚烧、水淹或爆炸来损坏或毁坏某些地区，而在这些地区，植物区系的保护是有关法律条文的唯一目标。总的说来，虽然构成一项罪行的行为已为《刑法典》所涵盖，但许多其他的罪行却列入了非刑事性的法规之中，它们被称之为“特别罪”。涵盖了特别罪的法律是《一般生态平衡和环境保护法》、《森林法》和《联邦狩猎法》。《一般生态平衡和环境保护法》所规定的刑罚从罚款直至九年的监禁。

25. 在摩洛哥，环境刑法由载于《刑法》中的大量条款构成，例如它对蓄意使用炸药毁坏大堤的人判处最高达 20 年的监禁。包括刑事处罚在内的其他一系列条款可见诸不同的法令，例如它们涉及保护海洋环境和水，对制造和使用非法的捕鱼器具判处最高达五年的监禁。对纵火或试图纵火焚烧森林将给予最严厉的惩罚，根据《1917 敕令》将被处以苦役，根据《刑法典》本身将处以 10 至 20 年的监禁。遇有这种纵火造成一人或多人死亡的情况，违法者有可能被判处极刑。遇有纵火造成永久性残疾的情况，将处以终身监禁。

26. 在巴拉圭，若干法律涉及保护环境，它们包含的条文涉及诸如森林、自然保护区、渔业以及土著居民等问题。刑事条款也列入了关于环境影响评估的立法。



27. 在西班牙，1995 年《刑法典》所包含的若干环境罪涉及城镇和农村规划、自然遗产和环境的保护、火灾和公共安全。关于走私的所有罪行也列入了 1995 年《打击走私法》中。此外，就海洋污染问题颁布了若干法令和法律。还颁布了另外一些包含着刑事条款的法律，以便执行国家条约，例如《巴塞尔公约》和《濒危野生动植物物种国际贸易公约》。

28. 在美国，颁布了许多含有刑事条款的环境和自然资源法规，以便保护环境和执行国际约定。已收到了含有与环境保护有关的刑事条文的国家立法和条例的清单。环境和自然资源法规涉及广泛的领域。由这些法规所涵盖题目的示例为有毒物质、杀虫剂、鱼和野生动物、濒危物种、有害废弃物、鲸、候鸟、公海捕鱼、保护南极、水污染和洁净空气。这些条例规定了民事、行政和刑事处罚内容。例如在有害废弃物管理方面，明知故犯并造成另一人的生命危在旦夕或身体受到严重伤害的人，将被判罚高达 25 万美元的罚款或最高达 15 年的监禁。遇有罪犯人是一个组织的情况，罚金将有所增加，最高达 100 万美元。

### 3. 关于环境罪立法的新趋势

29. 越来越多的国家近来已对现有的立法进行了改革。改革的领域从加强环境法律，或将所有的环境罪纳入现有法典的一个题目之下，直至制定专门管辖环境罪的新法律。

30. 奥地利报告说，政府就《1996 年刑法典修订条例》所提出的议案已提交议会审议，它载有修订《刑法典》环境条款的建议，目标是：针对有害物质对生态有害的越界移动（“废物旅行”）制定新的刑事条文；单独列出生态上有害废物处理罪与生态上有害的工厂业务罪，并列入空气质量退化问题；和规定一种与生态上有害地处置废物有关的具体的过失罪。

31. 在白俄罗斯，政府目前正在审查关于保护和利用动植物界和水以及空气和土地的法律草案，包括对有损于自然资源的活动加重刑事处罚的条款。

32. 巴西司法部近来召集一批专家起草一部国家环境法。专家已提出一部全面的法规，它涵盖了针对环境所有方面的犯罪，诸如土壤、水、空气、森林、植物和动物区系、国家公园、山脉、历史遗址和风景。该草案列入了罚金和高达四年的监禁，它们在某些情况下可以加重。此外，展望了诸如社区服务、吊销许可证或授权、中止活动、家庭拘留和剥夺财产等替代措施。草案中列入了这样一项条文，诸如主管、经理、审计员和主任等人在知情和假定知情下犯有环境罪将受到拘留。此外，如果违法是根据法人

的法律代表或雇员为该法人的利益而作出的决定而造成的，该法人将受到制裁。它还进一步规定了适用于法人的特别制裁措施，例如中止活动、没收、禁止与公共实体签订合同、取消补贴、关闭企业、资助环境计划和项目和对该法人进行清算。国民议会正在对该草案进行分析。

33. 哥伦比亚于 1993 年设立了环境法审查委员会，以便对正在实施的环境刑法进行审查和精心制定对这一领域的刑法典修订进程予以指导的规程。与此同时，提出了一项关于破坏自然资源和环境罪方面的刑法典修订议案。环境法审查委员会目前正在审议这一议案并提出意见供环境部考虑。哥伦比亚对环境刑法的修订要求在立法决策方面将重点放在刑法作为一项社会管理手段的效率上，要求立法政策构成刑事犯罪类别的基础，并适当考虑到法律原则、合法性原则和其职权范围内的规范因素。此外，刑事政策应被视为科学的程序，允许对管辖一个刑事关键领域的刑法的可行性和局限性进行审慎的分析。这一领域的修订涉及对在法律上受保护的环境实行系统和单独的分类。所涉罪行目前出现于刑法典关于危害经济和社会秩序的章节中，因为受法律保护的环境竟被视为一种生产手段。

34. 《1996 年以色列环境法案》目前正在以色列议会的立法进程中运转。该法案将给予环境部长更大的权力在许可证上附加条件和发出行政性的停止令，它将扩大司法权力以便发出履约令，强制规定了公司主管的个人责任，大大加重了罚金和监禁期，最多可达三年，并使国家及其机构对正在修订的法律义务承担责任。

35. 墨西哥政府近来向墨西哥联邦议会提出了一系列立法修订，包括对《一般生态平衡和环境保护法》、《森林法》和《联邦狩猎法》的修正案。修订草案显示特别罪这一种类已经废除，并被纳入了称之为“环境罪”刑法典单一题目之中，以便系统地合并各项环境罪。还界定了其他的犯罪种类，以便保护以前刑法未曾涵盖的法律资产。修订草案加以捍卫的各种利益包括自然资源、自然特征和濒危物种。此外，修订法令使得有可能采取另外的制裁措施，例如中止、修改或拆毁建筑工程，采取行动恢复生态系统或自然特征和将有害的废弃物或濒危植物和动物品种归还原产地国。

### **C. 实施环境立法的主动行动**

36. 在白俄罗斯，自然资源和环境部正在努力扩大环境保护领域的国际合作。对国际经验进行了研究，对这些经验的适用性进行了分析，而且对该国根据环境保护领域里的国际协定应该履行的义务一直进行着监测。

37. 在智利，保护环境领域的主角是国家、商界和非政府环境组织、政党和武装部队。国家的活动集中在筹划处理环境事项和确保经济发展和环境保护相适应的体制框架。颁布 1994 年《环境法》，设立国家环境委员会，根据《环境法》制定了实施环境政策所需的基本管理条例和执行环境复兴方案是这一领域取得进展的示例。由于各国际目标市场对商界出口自然资源实施了环境条例，商界已在参与环境保护。武装部队在这一领域里采取了一系列主动行动，因为智利宪法授权和责成它们保护环境、保护国家的环境遗产和保持环境免受污染和保护自然。

38. 哥伦比亚报告说，从 1995 年起，环境部在国家总检查长办公室的犯罪学和法医学研究中心的合作下为地区一级的法官和检查官组织了一系列关于环境问题的讲习班。这是第一次实验，目的是在司法部门提高对这一问题的认识，从而有助于在有关各级加强环境罪的预防和控制。在这一方面，环境部的最终目标是在司法部和该司法部分的其他主管当局的合作下发展理论和实际支持框架，使得打击环境犯罪的政策有所发展，以便促进刑法在保护环境方面的作用，与此同时，加强行政措施。

39. 在塞浦路斯，实施环境刑法通常是对保护环境负有责任的政府当局的工作。然而，个人或环境团体的私人检举也是一种可能，它可以在征得总检察长同意的情况下进行。近年来，对有关刑事犯罪惩罚已变得越来越严峻。此外，有时候在就一项罪行判处惩罚的同时也发出清扫环境的命令。这种结合在一起的惩罚十分有效，因为除了惩罚了污染者，威慑他及其他人不要进行进一步的污染以外，它还纠正了已造成的损害。

40. 危地马拉正在通过一些关于空气、水、土壤和噪音污可容许极限的条例。

41. 在印度，为了严格实施环境法和调查环境罪，已创立了特别行动小组、警察工作队和其他执法机构。司法部门的干预和诸多已报道的环境罪正在威慑着制造有害物质的各家工业企业，使它们不敢造成污染和倾倒废料和未经处理的工业废物。环境评价委员会在作了检查之后授予工程环境清洁的称号。由于发生了博帕尔毒气事件，正在尽一切努力使公众、当地的社区和专家参与清理进程。

42. 以色列报告说，在刑事监督一级，一支配备着训练有素的工作人员、被授予警察权力、装备精良和高度机动性的“环境巡逻队”已在环境部内开展业务。该部所管理的一些特殊的监督单位在特定的领域开展工作，诸如海洋和沿海地区检查和监测有毒物质。其他的机构，诸如自然储备局、

下水道管理局和各部作为“绿色警察”的一部分也承担着监督的责任和直接和间接地协助落实环境事项。此外，地方当局也拥有自己的监督基础设施，以及数千名检察员，他们在监督商业许可证发放和执行城市法律方面发挥着最为重要的作用。以色列警察部队仅仅是有限地参与执行环境法，这部分是因为缺乏人力，而且主要是因为执行环境法仅放在较低的优先位置。此外，应该指出，警察缺乏关于环境问题的专业技能。因此，总的来说，执行环境法的任务是由受过培训和象警察那样被赋予权力的专业环境工作来承担的，而不是由警察来承担的。招聘一般公众是以色列加强环境法执行和增加参与该进程人数活动的一部分内容。若干年前，以色列法律执行程序领域出现一项创举，即将来自一般公众的个人任命为“清洁管理员”。这些志愿人员积极参与执行《保持清洁法》，对违法人员提出控告。法律授权这些志愿人员可以请他们目睹犯罪的那些人自己验明正身。投诉则是随后“可罚款罪行”的程序的基础。截至1995年底，从一般公众中招聘了12万名“清洁管理员”，每年约有1万张罚单和法院审判是由他们的活动开出和促成的，更不用提这样广泛的公共活动所具有的教育和预防意义。此外，在上法院解决之前，环境部主持一种听证程序，在此过程中，向嫌疑犯提出案情的详细情况，要求嫌疑犯作出回答，对破坏行为给予解释，并提出他们打算采取的补救措施。实际的起诉是在一般刑事系统内进行的，这里就象警察的情况一样，国家检察系统也由于缺乏资源和不了解情况而很少处理环境问题。因此环境部承担了总检察长授权私营法律公司开展的业务，在刑事诉讼中代表国家。这些法律服务由一项用于对环境污染罪提起公诉的特别预算或由建立在对违反某些法律实施罚款基础上的基金来加以资助。然而，在某些案件中，一笔货币罚款太轻了，刑事判决的烙印才更有份量。环境部公诉政策和实践的另一内容是，每当向一个公司或当局诉诸法律程序时，作为一项经常做法，也针对个人向某个地位显赫个人采取措施。此外，环境部在司法部的合作下正在草拟一项建议，它将提高违反几乎所有环境法的罚金水准。

43. 墨西哥精心制定的一般生态政策载于1995至2000年环境方案中，它包含将按部门颁布的环境措施。正在考虑对该法律作进一步的修订和实施制裁和安全保障措施。在今后几年里将获得更迅速发展的法律制度之一涉及环境责任问题。《环境法》以及其他的环境立法要变得有效势必要依靠这一原则，而公司势必要认识到，环境法的实施在将来将增加行政、民事和刑事责任。

44. 西班牙报告了打击海洋污染的主动行动，包括控制和监测可能对环境产生影响的污染产品的海洋运输；预防来自船舶的污染；监测和控制工业

废弃物和来自船舶的废弃物；参照包括《国家管理港口危险物品准入、搬运和贮藏条例》在内的当前条文在每一个港口积极参与执行具体的海上安全计划。关于有害和危险物品，西班牙国民警卫队海事管理处确保安全保管和监测在港口设施内和锚泊地内的这种货物和遵守关于搬运、装船和卸船的法律。此外，在遵守关于在海洋造成污染的法律方面，海事管理处与其他当局和机构合作以保护海洋环境。

45. 在美国，司法部参与目前正在实施的主动行动，在联邦政府、州政府和地方政府部门之间建立有效和富有成果的工作关系。这一主动行动具体表现为参与在各级的刑事执法工作队并与当地的法律实施协调委员会进行协作。它还参与在州一级和地方一级向执法人员提供关于处理环境罪的培训活动。这是一项极为重要的主动行动，因为许多环境法考虑进行联合或并行执法。由这一主动行动所产生的协调将使共同执法资源使用得更为有效和不产生重复，从而尽可能扩大这些有限的资源。关于目前的区域主动行动，包括在北美环境合作委员会领导下开展的主动行动，美国已在使用刑法保护环境方面与来自加拿大和墨西哥的联邦执法官员开展合作活动。

#### D. 关于环境犯罪情况的统计资料

46. 奥地利提交的一份表格载有关于 1992 至 1994 年所犯环境罪定罪情况的详细数据。在新的《环境刑法》生效七年之后，关于环境指控的定罪总数（19 起）与以往各年平均数相一致。象以往的情况一样，最大比例的犯罪是过失行为。然而不应该忽视的是，在某些情况下，司法当局实施刑事起诉也可能促使主管的行政当局加强努力，鼓励修复措施和弥补环境损害，即使最后没有实施惩罚。因此，看待环境刑法的效率不能仅根据定罪的绝对数，而必须始终联系环境行政法和行政环境法来看它的效率。根据联邦司法部的内部统计评价，通过公诉人提出了总数达 561 起的关于《刑法》所规定环境罪的刑事指控。在已查办的案件中，425 起案件中的指控不是放弃，就是诉讼程序暂时或永久地中止。

47. 在危地马拉，公诉人已处理了总数达 27 起的案件，其中的 25 起涉及森林罪、1 起涉及森林火灾，1 起涉及动物保护。同一办事机构已进一步收到了 20 起关于森林罪、31 起关于水污染和 1 起关于森林火灾的控告。

48. 在印度，近来已经开始关于损害环境统计数据资料收集工作。

49. 以色列答复说，在已经处理的许多行政案件中，仅有很少的几项达到了刑事诉讼的程度，和必须上法院解决。在 1994 年和 1995 年，关于水资

源污染的案件为 20 起，而关于违反业务执照或有害物质许可证条例的案件为 15 起。不同的统计数据突出地显示了固体垃圾和废弃物领域里的起诉情况，这是每年发出约 1 万张罚单的清洁管理员和环境巡逻队工作的结果。大多数的环境案件是在地方法官那里和由当地法庭审理的，虽然一些案件是在地区法庭一级和由最高法院审理的。

50. 日本指出，在 1995 年间，5,476 起涉及违反国家保护环境法律的刑事条款的案件由检察机关结案。从 1993 年至 1995 年，160 个被告在法庭的一审正式审判中被判有罪。大多数是违反《废物处置和公共清洁法》，其中非法倾倒占 75%。最常见的惩处是监禁，缓期执行。

51. 在墨西哥，根据目前的刑法，负责环境保护的总检察长，自该机构 1982 年设立以来，已参加了 115 起因各种环境罪向国家检察机关提出的投诉听证。由于 88 个案件仍在审理之中，这意味着每月平均三起以上的投诉。

52. 西班牙指出，自国民警卫队海事管理处 1992 年设立至 1996 年 8 月，它提起诉讼的案件有 237 起是关于违反《海洋污染法》的罪行，122 起是违反《沿海法》的罪行，5 起是破坏生态和环境的一般罪行。此外，根据刑法对五项破坏环境的罪行提起了诉讼。国民警卫队自然保护管理处提供了 1991 年至 1996 年已报道的环境罪的数据，根据这一数据，环境事务方面的传讯正在持续增加，1995 年达到了高峰，为 90,531 起。

53. 美国提供的资料涉及 1991 至 1994 财政年度的刑事案件活动的不同要素，包括起诉情况、判决结果、监禁情况/缓刑情况和判罪率。资料的章节划分成危害环境罪和危害野生动物罪。被告就清除污染、罚款和赔偿等支付的总金额在一定幅度内变化，1991 年、1993 年和 1994 年平均约 2200 万美元，而 1992 年为 1.63 亿美元以上。虽然 1991 至 1993 年间宣判的缓刑与监禁相比占有相当高的份额，但这两者之间的差距在 1994 年就变得比较小。有关年份里的判罪率平均约为 87%。

## **E. 建立适当机制实施刑法保护环境的可行性**

54. 奥地利欢迎就更好地交换资料和评价刑事条款对保护自然环境的效率所提出的国际倡议。关于一个潜在罪犯可能招致的惩罚应由行政性刑法来管辖或是由刑事审判制度来管辖的问题，刑事制裁毫无疑问具有更深远的象征意义，尤其是在尚未实施这些制裁时。然而，这种制裁仍需要依靠一种获得普遍赞同的常识性见解，在环境问题方面，有这种见解的情况简直是不常出现，尤其在这种指控案件是作为一种过失行为时。然而，虽然刑

法的手段应尽可能经济地使用从总体上看无不道理的，但必须看到，某些犯罪，尤其是环境方面的某些犯罪似乎是如此严重，以致于根据行政法所拥有的制裁措施已不足于确保实施适当的惩罚。关于建立适当机制实施刑法保护环境的可行性，奥地利强调说，与环境有关的刑法总的来说在整个环境法和政策中仅具有辅助功能。各环境部分始终将在某种程度上受到经济开发和利用，从而只能受到有限的保护，考虑到这种情况，环境保护现有标准的任何进一步改善因此可以预计将主要来自行政环境法的新发展。实施环境行政法在某种程度上将取决于不允许不遵守法律规则的共识，尽管情况就是这样，但刑法仅应该作为最后的手段加以采用，而且仅限于用在最严重的环境破坏案件上。从更为普遍的观点看，在这方面需要加以考虑的问题不仅应该包括刑法的适用性问题，还应该包括行政法和民法（环境责任法）可能作出的所有贡献，以及确立适当的预防和监督措施。

55. 塞浦路斯同意制定刑法以便按国际标准保护环境，并设立一个处理环境事务的国际法庭来确保这些标准得到遵守。

56. 芬兰指出，近来在若干国际论坛上强调了国家执行国际环境公约。已有人在许多场合建议，更为有效的办法是改善现有公约的执行情况，而不是起草新的公约。加强刑法在保护环境中的作用似乎与这种情况相符。关于设立处理环境事务的国际法庭，芬兰认为尽管会发生具有跨国影响的刑事案件，这似乎证明应该在一些国际法庭对这些案件提起诉讼，但实际中这种问题是如此的广泛以致于人们会对设立一个国际法庭的活动是否实现产生怀疑。除了国际刑事法庭所涉的一般问题以外，不同国家环境法中的内容差异使环境案件的国际听证变得颇为困难，尤其是在法律的选择方面。在目前这一阶段，在创立一个处理环境事务的国际特别法庭的活动开展之前，重要是密切关注设立一个国际刑事法庭活动所取得的进展，该法庭已经规划了很长时间。然而，芬兰赞成努力加强保护环境的刑事司法。在国际一级，可以用两种不同的方式对加强刑事司法的作用予以支持，一是建议各国颁布关于环境罪的法律，一是列入要求各国颁布这种刑事制裁的条文，它们将保证国际环境公约中的某些条文得到有效执行。

## 二. 从联合国组织系统和其他政府间和非政府组织收到的资料

### A. 联合国系统

#### 1. 联合国秘书处

57. 经济社会资料及政策分析部虽然关注着环境问题的某些方面，但是没有就刑法在保护环境中的作用开展活动。

58. 发展支助和管理部维持着关于国家法律、双边和多边条约、判例法和关于刑法在保护环境中的作用的出版物以及在这一领域积极开展活动的非政府组织名册的资料。

59. 欧洲经济委员会报告，在各项欧洲经委会决定和部长级宣言中，不仅对环境领域的区域法律文书，而且对有关的后续行动给予了特殊的重视。近 20 年来，在欧洲经委会内已就空气污染、环境影响评估、工业意外事件和越界水域制定了 8 个具有国际法律约束力的文书、4 个公约和 4 个议定书。虽然这些具有国际法律约束力的文书本身并没有包含刑事条款，但它们却包含着诸如采取预防性措施和公众的作用等重要要素。欧洲经委会目前正在制定一项关于使用环境信息和公众参与环境决策的公约草案。

60. 亚洲及太平洋经济社会委员会所保持的大量环境框架立法包含着亚洲及太平洋地区国家的刑事条款。亚太经社会 1995 年《亚洲及太平洋环境状况报告》介绍了环境法的实施情况，它指出在过去 10 年本地区的制裁有所增加。最常见的情况是，行政制裁已被用于实施环境法，而且通常在执行条例中加以明确规定。它们涵盖了不遵守或违反禁止事项、许可证和行政标准和命令，而且可能导致吊销或撤销许可证及行政罚款和其他惩罚。在行政实施方案中，有时候可以由管理机构本身来强制实施制裁。过去十年颁布的环境法中的刑事制裁包括各种档次的罚金以及监禁。在一些国家，罚金收入被用于支持维持污染管理系统的行政费用。在另外一些国家，法庭可以命令将罚金用于修复由污染行为所造成的损害。监禁从另一方面看似似乎是一种极端的法律补救办法，因此应该有节制地使用，除非遇有出现了严重或明目张胆违反情况的案件。菲律宾率先采取一种激进的做法，设立了污染裁决委员会，它对该国污染案件的审理和裁决拥有专属管辖权。此外，菲律宾最高法院 1993 年承认，公民和非政府组织为保护现代人和子



孙后代享有洁净环境的权利可以诉诸法律程序。此外，澳大利亚已签署的若干关于在刑事案件方面相互提供援助的双边协定也包括在环境罪方面的援助。

## 2. 联合国机构和其他实体

61. 联合国贸易和发展会议的工作方案包括一项关于贸易、环境和可持续发展的内容组成部分。这一内容组成部分涉及环境政策的影响和关于市场准入和竞争性的规则。

62. 联合国开发计划署报告，设在开发计划署可持续能源和环境司中的 21 世纪能力倡议根据其任务正在（其广泛的能力建设方案中）援助若干国家采用或加强环境立法。然而，主要的重点放在能力建设活动上，尤其放在与联合国环境规划署合作，通过目前正在若干非洲国家为建立它们的法律能力而实施的开发计划署/环境规划署联合方案所开展的活动上。

63. 联合国环境规划署正在执行《关于对野生动植物的非法贸易采取合作执法行动的卢萨卡协定》（卢萨卡协定），该协定于 1994 年 9 月通过并于 1996 年 12 月生效。《卢萨卡协定》是一个打击野生动植物非法贸易的区域合作协定，目的是通过设立机构确保在国家和区域各级的环境法刑事执法机制有效地开展工作，从而不仅减少，而且最终消除野生物种的非法贸易。在区域一级，它设立了一个常设的多国工作队，它由来自各缔约方、能够越界开展业务打击野生动物非法贸易犯罪活动的国家执法官员所组成。环境规划署在执行《卢萨卡协定》的活动中与国际刑事警察组织、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》秘书处和其他联合国机构和非政府组织进行了合作。环境规划署和秘书处预防犯罪和刑事司法处正在打击环境罪领域作出合作安排。环境规划署和该处计划在执行《卢萨卡协定》，以及在区域和国家各级的监察和环境刑事执法领域进行合作。设想中的合作领域包括在跨国野生动物的调查、为执法人员、公诉人和法官举办的关于环境罪的培训课程和新的野生动物法的草拟方面提供法律援助。此外，环境规划署报告，它正在其环境立法领域的技术援助方案内处理环境罪问题及其执法问题，办法是在草拟纲要环境法以及部门法方面提供技术支持。随着越来越多的国家意识到刑法在环境保护中的作用，刑事条文将继续列入国家法律。在影响环境的非法活动这一更为广泛的议题上，环境规划署已在诸如《控制危险物越境转移及其处置巴塞尔公约》和《濒危野生动植物物种国际贸易公约》等各项国际文书的管理方面进行了一些研究和采取了一些主动行动。

64. 环境规划署拉丁美洲和加勒比地区办公室提供了关于其信息法系统的资料，该系统包含着与该题目有关的法律和其他条例以及本地区著者的某些书目。例如，玻利维亚 1992 年颁布的《环境法》包含环境罪的条文，根据这些条文，促成或造成环境损害或有可能造成环境破坏的任何行为应被视为可予惩处的罪行。该法规定罚金和最高达 10 年的监禁，在某些情况下有可能加重刑罚。此外，环境规划署该区域办公室保持着关于墨西哥《刑法典》以及《1992 年委内瑞拉环境刑法》的资料。后一法律的目的一方面是“为了界定作为一项罪行破坏环境维护、保护和改善的行为，并确定有关的制裁”，另一方面是为了确定“由此可能会生产的预防、修复和赔偿措施”。例如，该法规定对法人的制裁，它的主要内容是罚款和在多达三年的期限内禁止造成污染的活动。此外，1995 年，环境规划署与波多黎各泛美大学的法律系和设在圣胡安的波多黎各环保信托基金合作组织了关于环境损害责任的泛美研讨会，它包括环境损害的刑事责任问题。

65. 联合国训练和研究所目前正在执行一个环境法应用培训方案。包括刑事制裁在内的执法方面将在这一方案内占有突出地位。函授是该方案的一项主要内容，同时还举办区域或分区一级的后续讲习班和研讨会或国家一级为加强环境法能力建设所开展的一些活动。制定该方案的目的是援助政府官员和国家行动中的其他人员为促进可持续发展改善环境管理。实施环境法和条例在各种授课过程中作了强调。虽然强调自愿措施和鼓励守法，但也提出了刑事制裁，尤其是就蓄意破坏环境资源和渎职案件。

66. 联合国大学在国际环境法领域里组织了少量的培训方案。环境刑法被视为一个极为重要的专题和环境管理的一个方面。

### 3. 专门机构

67. 粮食及农业组织在技术援助项目下为其会员编写的所有法律均含有关于环境保护的条款。粮食及农业组织法律办公室编写了指导方针以促进通过和各国执行《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》，该协定于 1993 年 11 月 24 日在粮食及农业组织第二十七届大会上由粮农组织大会第 15/93 号决议批准。该指导方针包含着刑事处罚条文，以便使该约获得有效遵守。

68. 世界卫生组织进行了一项深入的调查并检索出了过去五年通过的法律文本，包括 18 个国家含有关于环境保护的刑事条款的法律和条例。这一调查结论的概要显示，环境法律分布在一系列涉及许多不同专题的法律之中。例如，1992 年，阿根廷颁布了一项专门关于有害废弃物的法律；《运输业

务（海洋污染）法》在澳大利亚的昆士兰颁布；比利时颁布了一项关于预防船舶的海洋污染的法律；捷克共和国颁布了一项关于保护地球臭氧层的法律；在爱沙尼亚，颁布了一项关于保护海洋和淡水湖的岸、滨和堤坝的法律；而在伯利兹，颁布了关于环境保护（废水限额）的条例。这些文本以概要的形式公布在世界卫生组织季刊《国际卫生立法摘要》中。

69. 国际海事组织提出一份题为“国际海事组织作为保存机关和担负秘书处责任的关于海洋污染的国际公约的现状”文件，它提出了与已缔结的双边和多边条约的问题有关的资料，包括确保它们得到执行的法律和关于在国家一级执行国际公约现状的资料。该文件进一步提到了1973年《防止船舶污染公约》，该公约要求签署国根据每当发生违反情况时管辖该船运营的国家政府的法律和根据违反情况发生在其管辖范围内的任何当事国的法律确定制裁措施。

70. 联合国工业发展组织强调，有效的工业环境管理方案具有四项内容：标准、许可证、遵守情况监测和执法。执法包括民事和刑事惩罚。工发组织建议，对刑事执法的任何探讨也应该承认互为补充的管理命令和控制措施所具有的重要性。

## B. 政府间组织

71. 独立国家联合体（独联体）指出，独联体政府首脑已经签署了一份关于生态和环境保护合作的协定，据此将设立一个国家间环境合作委员会，并由该委员会管理一项国家间环境基金，以便执行协调的环境方案。该协定的缔约国同意制定和执行一项协调的政策来处理与生态和保护自然环境有关的问题，尤其是在关于危险和放射性货物转运的安全要求和标准方面。独联体成员国政府商定，在通过国际文书或制定新的统一文书之前，在前苏维埃共和国联盟的领土上使这些条例保持有效。

72. 欧洲委员会报告说，欧洲委员会负责刑事问题的指导委员会，即欧洲犯罪问题委员会，经过差不多五年的工作，于1996年6月批准了《通过刑法保护环境公约》草案。这一草案已提交部长委员会供通过。然而，某些技术问题仍有待解决。

73. 国际移徙组织近来与联合国难民事务高级专员办事处和难民政策组织联合举办了一个关于“环境引起的人口流离失所和大规模移徙所产生的环境影响”主题研讨会。研讨会的主要成果是通过了一项原则声明，这些原则确定了一项环境退化的地区预防、缓解和恢复活动的框架。

74. 欧洲安全和合作组织（欧安组织）秘书处指出，国家元首和政府首脑在1994年强调他们愿意采取必要的步骤来执行关于环境保护的各项国际公约和安排。他们指出，他们打算与有关的国际组织和机构合作，以确保欧安组织地区的环境水准得以维持。此外，在过去两年举办的欧安组织三次研讨会的主要关注点放在环境管理领域的全球和区域伙伴关系、环境管理机构和环境上安全的技术的转让、环境保护国际合作和促进环境上得以持续的发展的经济和法律框架。

### C. 非政府组织

75. 加勒比养护协会报告说，西印度群岛大学法律系的法律图书馆已开发和管理着一个关于加勒比环境法律的数据库。该系还设有一个目前正在进行的环境法方案。

76. 地球之友协会的会员组织或个别或联合，或在全组织网络一级探讨法律问题，这除了研究之外，往往涉及游说奔走，以争取改善立法，提高执法的效力或打击违反环境法的情况。例如，地球之友协会协调了一个关于在四个热带国家非法采伐树木情况的项目，这是由它们各自的会员组织进行的。由于这一类的协调在该相对分散的组织中是较新的情况，因此不存在统一的数据库。

77. 国际律师协会汇编了关于若干国家环境法刑事执法的资料。例如，关于荷兰，它指出实际上每一项准则都可以通过刑事制裁方式来实现。环境法刑事执法的最重要法律手段是《经济罪法》，它规定了制裁措施，例如监禁、罚款、暂时关闭企业或置于一个行政官员临时管理之下和公布判决。此外，还可以强制实施一些措施，包括恢复原状、赔偿损失和没收从犯罪活动取得的经济受益。关于实施环境法主动行动，荷兰于1989年通过了一项国家环境计划。当地政府当局补充了新的监督人员，警察的力量有所扩大，而且至少在每一个司法管辖区任命了一名公诉人以确保环境法的实施。已制定了计划安排政府当局和警察之间的合作，为此设立了地区执法队，它们除别的事项以外，将负责调查刑事犯罪。考虑到环境罪的严重情况，这种安排已经付诸实施。关于统计资料，刑事案件的数字从1992年的4,000起迅速增加到1995年的15,000起。在83%的这种案件中，制裁是罚款。然而，环境罪犯日益面临刑期，从1994年至1995年，监禁的判决增加了一倍。

78. 国际社会学、惩罚和教养研究中心于 1993 年公布了一项题为《环境保护和刑法》的综合研究报告。它涉及不同方面的专题，包括国际合作和某些国家的经验，尤其是意大利的经验。

79. 国际环境法理事会在国际自然及自然资源保护联盟环境法中心的合作下维持着与环境法有关的国际条约、国家法律和文献的大型数据库和收藏资料。然而，刑法在这些已收藏资料中所占的份量不重，因为它不是国际环境法理事会工作的主要关注点。例如，在立法收藏资料中仅 50 件相互参照了刑法，至多仅有那么几件涉及跨国犯罪。文献的情况也是这样。大多数的资料将注意力放在国家通过刑法实施环境法的办法上。跨国方面仅在几个问题上提到，例如越界运输废物和违反《濒危野生动植物物种国际贸易公约》的走私。国际环境法理事会和预防犯罪和刑事司法处正在探索定期交换资料的方法。

80. 各国议会联盟每年编写一份文件，显示环境法领域的主要国际文书的批准情况，并将它送交议会联盟的所有议会。

81. 日本律师协会联合会保存着关于刑法在日本环境保护中作用的资料，它涉及诸如废物管理和自然保护等问题。1996 年 10 月，该联合会就拟议中的《日本废物处置法》修订提出了书面意见，要求修订内容，除别的以外，包括加强惩罚以确保威慑效应、建立一个基金修复受破坏的环境和规定对造成环境损害负有责任的人实行监禁。

82. 青年律师国际协会收藏着一批来自若干律师的综合报告，它们载有关于刑法在他们各个国家的环境保护中的作用的资料。例如，1996 年 10 月有报告说，美国总统宣布了《美国环境犯罪和实施条例》。然而，截至 1996 年 11 月 1 日，该条例还没有获得国会的正式批准。这一主动行动如果被颁布成法律，将包括向环境调查人员和公诉人提供的新的和扩大的实施手段，并规定在环境刑事执法领域的联邦、州和当地的活动实行更为密切的协调。该建议还包括一个条文，试图由那些被判定从刑事上破坏了联邦环境法或阴谋破坏这种法律的人偿还调查和刑事诉讼的费用。对近来的环境刑事判决和认罪求情协议所作的回顾显示，刑事的环境执法在美国继续占有高度优先的地位，而且破坏者受到了严罚。例如，1996 年的一个案件的审判结果是对一个公司及其某些最高公司领导违反《净水法》判处 2,200 万美元的刑事罚款和民事惩罚。对一个违反了非法处置有害废弃物规定的公司课以 150 万美元的罚金。此外，该公司还收到五年受察看的判决并被要求向其雇员提供环境教育。

### **三. 国际合作**

#### **A. 关于能力建设的专著**

83. 作为联合国开发计划署领导的 21 世纪能力倡议的一部分内容，该处与联合国区域间犯罪和司法研究所合作编写了“关于环境法刑事执法能力建设的专著”。开发计划署正在将该专著与环境规划署编写的另一部关于能力建设的专著汇编起来，在环境法及其执法能力建设方面提供一本全面的出版物。汇编的出版物将确定环境法刑事执法领域具体项目可以发展和实施的一些领域，并提出技术援助活动可以针对的要素，例如法律的编写、体制建设、执法手段、培训和教育。

#### **B. 技术合作项目**

84. 为在说英语的加勒比和南太平洋发展中国家用刑法手段保护环境制定了项目建议。这两个地区都面临着严重的环境问题。日益增长的人口、扩大的旅游业、工业活动和过度捕鱼是这些问题的一些原因。需要提供援助，以便起草国家法律，执行新颁布的法律，设立所需的体制框架以及数据传播系统和培训执法人员。

85. 项目建议设想通过在国家一级和分区一级提供援助来建立一个经改造的刑法系统，以便作为环境保护中的有效工具。制定这些项目是为通过以下办法实现这一目标：(a) 援助制定新的政策指导方针、规则和条例；(b) 进一步援助建立环境许可证和实施制度；(c) 为行政和执法机构内的执行人员和刑事审判人员组织培训方案；(d) 为从业者编写确定标准的手册，以及提供技术援助建立数据库以便储存和检索有关的信息；(e) 通过执行关于环境权的法律条款和提供环境教育来促进所有有关公民的参与；和(f) 促进在有关地区的国家之间交流信息和经验。

#### **C. 数据库**

86. 该处已经设立了一个计算机化的数据库，它载有该处所能获得关于环境保护方面的刑法问题的所有资料，包括国家法律、双边和多边条约和出版物。

#### **D. 专家名册**

87. 为了不断地获得刑法在环境保护中作用全面信息，该处已建立了一个专家名册，它包括 54 个国家的 200 名专家。这些专家定期提供刑法在他们各自国家环境保护中作用以及执行技术援助项目的可行性的信息。

#### 四. 结论和委员会请求采取的行动

88. 刑法在环境保护中将发挥关键作用。对环境犯罪的全面和平衡的反应包括采取行政、民事和刑事纠正措施。然而为打击犯罪，尤其是非法贩运核和有害物质和濒危物种的犯罪，刑法应作为首要的手段，因为以相应的惩罚来宣判某项行为是犯罪的刑事制裁具有更大的威慑效应。

89. 虽然若干国家已经采取措施，通过颁布或修订解决这一问题的法律的办法来创立打击环境犯罪的统一和有效的法律，但也应该鼓励其他国家这么做。环境法应该易于实施，而且应该根据对环境造成破坏的程度实施刑事制裁。应该探索确定法人责任的可行性，因为个人责任的原则在一个环境退化主要归因于私人和公共实体的领域里使刑法丧失了效力。法律应该承认和捍卫本身作为一项价值的环境。

90. 虽然使用有效的刑法系统惩处犯罪不无益处，但用刑事手段来强制执行在大多数国家仍处于一个相对初步的阶段。应鼓励各国强制实施它们的环境法并对环境罪犯提起公诉。当蛮不在乎的法人和个人行为牵涉环境污染时，强制实施环境法为纠正这种行为提供了一个重要的机会。从传统的角度看，刑法试图惩罚和挽救罪犯并威慑其他的人不要犯类似的罪行。在这一方面严格而又负责地强制实施刑法可以告诫诸如那些处理有害物质的人，冒风险在处理和处置程序上走捷径的并不值得，从而剥夺了那些非法经营有害物质者赚钱的生意机会。因此，环境执法可以在保护一个脆弱星球无法弥补资源的全球努力中发挥应有的作用。

91. 会员国和有关组织的努力突出显示出有必要继续探讨刑法在环境保护中的作用，以便制定出更为可行的政策。在这一点上，应鼓励会员国制定关于环境罪的全面法律，并通过向执法人员提供如何处理这一类犯罪的适当培训来协助他们有效和合理地强制实施管辖环境犯罪的法律。

92. 制定一项关于加强刑法在保护环境中的作用的战略需要预防犯罪和刑事司法委员会的指导，在发展中国家和经济处于转型中的国家，情况尤其是这样。在这一方面，根据本报告加以总结的各国政府答复，委员会不妨考虑是否有可能拟定一部关于环境罪的示范法，以及供从业者使用的手册，以确保对会员国的援助请求作出快速反应。这将需要诸如开发计划署、环境规划署、世界银行和其他实体等有关的机构和方案进行密切的合作。